

AS1999 - RICOGNIZIONE SPL 2023

Roma, 17 giugno 2024

Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato,
le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Associazione Nazionale Comuni Italiani

Unione delle Province d'Italia

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua adunanza del 4 giugno 2024, ha deliberato di formulare alcune osservazioni ai sensi dell'articolo 21 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in merito alle relazioni pubblicate ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 (recante il *Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*) sul portale dedicato alla Trasparenza dei Servizi Pubblici Locali dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, contenenti le ricognizioni della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica affidati nei territori dei rispettivi enti competenti.

L'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 ha imposto infatti l'obbligo agli enti di maggiori dimensioni di svolgere, entro il 31 dicembre 2023 e poi con cadenza annuale, una ricognizione della gestione dei servizi pubblici locali di propria competenza¹.

Tale ricognizione deve rilevare il concreto andamento di ogni servizio pubblico locale affidato dagli enti, dal punto di vista economico, dell'efficienza, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, in modo analitico e tenendo conto anche degli atti e degli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). La ricognizione deve, altresì, indicare la misura del ricorso agli affidamenti senza procedura a evidenza pubblica - sopra le soglie di rilevanza europea - e agli affidamenti *in house*, oltre che gli oneri e i risultati in capo agli enti affidanti².

Il nuovo d.lgs. n. 201/2022 ha, dunque, inteso rendere maggiormente trasparenti i risultati delle gestioni dei servizi pubblici locali, affidando agli enti il compito di verificare che le condizioni di offerta del servizio siano sostenibili nel corso del tempo dal punto di vista economico e finanziario e tali da assicurare, anche sotto il profilo qualitativo, la soddisfazione dei bisogni degli utenti.

Dati di sintesi

A partire dal 19 dicembre 2023 fino al 15 maggio 2024, sono state pubblicate sul portale dell'ANAC 1633 relazioni adottate da 1576 enti³. Di tali ricognizioni, alcune hanno avuto ad oggetto l'andamento dei servizi pubblici locali sino all'anno 2022, mentre altre hanno considerato anche la gestione nell'anno 2023.

All'obbligo di pubblicazione hanno ottemperato 1386 Comuni, 57 Unioni o Consorzi di Comuni, 67 Enti di governo degli ambiti territoriali ottimali⁴, 10 Comunità montane, isolate e di arcipelago, 51 Province e Città metropolitane e 5 Regioni (vedi Figura 1).

Tra gli enti territoriali principali, hanno pubblicato la relazione 14 Capoluoghi di Regione⁵, 7 Città metropolitane⁶ e 5 Regioni italiane⁷.

¹ [La ricognizione deve essere contenuta in un'apposita relazione e aggiornata ogni anno, contestualmente all'analisi dell'assetto delle società partecipate prevista dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016, recante "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito, "TUSPP"). Nel caso di servizi affidati a società in house, la ricognizione costituisce un'appendice della relazione di cui al citato articolo 20 del TUSPP. Tale ultima relazione deve altresì indicare, in base all'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022, le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.]

² [La relazione deve essere pubblicata senza indugio sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC, che provvede alla sua immediata pubblicazione sul proprio portale telematico (cfr. articolo 31, comma 2, d.lgs. n. 201/2022).]

³ [Per alcuni enti risulta una doppia o tripla pubblicazione.]

⁴ [Comprendono anche le agenzie di TPL.]

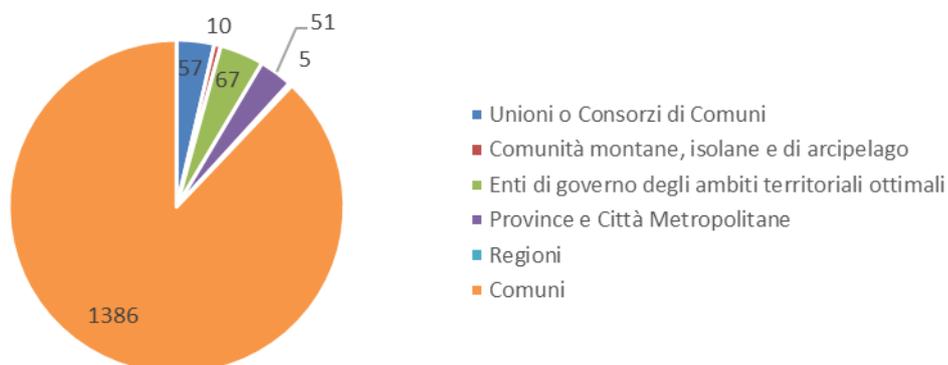
⁵ [Comuni di Aosta, L'Aquila, Napoli, Bologna, Roma, Genova, Milano, Campobasso, Torino, Bari, Cagliari, Firenze, Perugia, Venezia.]

⁶ [Città Metropolitane di Venezia, Bologna, Genova, Torino, Firenze e Cagliari. Il Comune di Roma, invece, coincide con Roma Capitale, ovvero la Città Metropolitana.]

⁷ [Regioni Abruzzo, Calabria, Lazio, Toscana, Sardegna.]

Tra i 1576 enti che hanno pubblicato la relazione, 977 si trovano nelle Regioni del Nord (62%), 283 in quelle del Centro (18%) e 316 in quelle del Sud e delle Isole (20%).

Figura 1: Numero di enti che hanno pubblicato la ricognizione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 suddiviso per tipologia



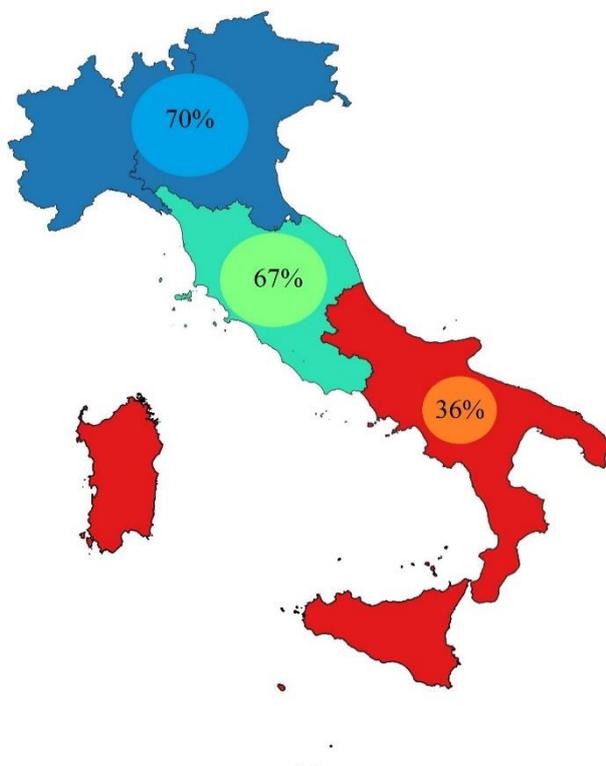
Tasso di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione

L'Autorità ha potuto riscontrare un insufficiente livello di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione delle ricognizioni, previsto dall'articolo 31, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022. Il tasso di ottemperanza da parte dei soli Comuni, al 15 maggio 2024, è pari al 58%⁸. Considerando il diverso apporto da parte dei Comuni per macro-area geografica italiana, è possibile constatare che l'ottemperanza complessiva è nettamente maggiore tra i Comuni del Nord e del Centro dove, rispettivamente, il 70% e il 67% hanno pubblicato la relazione, mentre tra i Comuni del Sud e delle Isole scende al 36%⁹ (vedi Figura 2).

⁸ [I Comuni italiani con popolazione superiore ai 5000 abitanti sono 2375 (fonte ISTAT, popolazione residente al 31 dicembre 2022). Di questi, 1386 risultano aver pubblicato la ricognizione.]

⁹ [I Comuni italiani con popolazione superiore ai 5000 abitanti sono 1224 al Nord, 371 al Centro e 780 al Sud e Isole (fonte ISTAT, popolazione residente al 31 dicembre 2022). Risultano avere pubblicato la ricognizione, rispettivamente: 856 comuni del Nord, 250 comuni del Centro, 280 comuni del Sud e Isole.]

Figura 2: Tasso di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione della ricognizione ex articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 tra i Comuni italiani suddivisi per macro-area geografica



Enti soggetti all'obbligo di ricognizione

Secondo quanto previsto dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022, i destinatari dell'obbligo di ricognizione sono i Comuni o le loro eventuali forme associative con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le Città metropolitane, le Province e gli altri "enti competenti". Con riguardo a questi ultimi, l'articolo 2, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 201/2022, stabilisce che per "enti competenti", s'intendono: gli enti locali, ossia i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Comunità montane, le Comunità isolate e le Unioni di Comuni¹⁰, nonché gli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale di livello locale, ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini previsti dall'articolo 3-bis del d.l. n. 138/2011¹¹, e le forme associative tra enti locali previste dall'ordinamento.

Ciò premesso, dalle indagini svolte dall'Autorità è emerso un quadro eterogeneo, caratterizzato da interpretazioni difformi, in particolare tra le Regioni e le Province Autonome, in punto di applicabilità alle stesse dell'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 o dell'intero decreto. Più nello specifico, molte Regioni hanno ritenuto di non dover pubblicare la relazione o perché prive della titolarità e/o dell'esercizio di funzioni di gestione e affidamento di servizi pubblici locali, oppure perché, secondo quanto riferito, il d.lgs. n. 201/2022 non sarebbe alle stesse applicabile, rivolgendosi unicamente agli "enti locali" e agli "enti di governo degli ambiti/bacini".

Orbene, sul punto l'Autorità intende evidenziare come non si rinvercano preclusioni, espresse o tacite, all'applicabilità del d.lgs. n. 201/2022 alle Regioni (ordinarie e speciali) e alle Province Autonome. È, infatti, ben possibile, nell'attuale quadro dei servizi pubblici locali, che tali enti organizzino e affidino servizi pubblici locali in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali, come è avvenuto, ad esempio, in conseguenza di diversi casi di riorganizzazione della *governance* territoriale nel settore del trasporto pubblico locale su strada.

Più nello specifico, l'Autorità intende chiarire che anche le Regioni risultano soggette alla disciplina di cui al d.lgs. n. 201/2022 - e, quindi, anche all'obbligo di cui all'articolo 30 del medesimo decreto - quando operano quali "enti

¹⁰ [Cfr. articolo 2, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", di seguito, "TUEL"), cui rinvia l'articolo 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 201/2022. Per completezza, il comma 2 del citato articolo 2 del TUEL precisa che le relative norme «si applicano, altresì, salvo diverse disposizioni, ai consorzi cui partecipano enti locali, con esclusione di quelli che gestiscono attività aventi rilevanza economica e imprenditoriale e, ove previsto dallo statuto, dei consorzi per la gestione dei servizi sociali».]

¹¹ [Convertito, con modifiche, dalla legge n. 148/2011.]

competenti” nella gestione dei servizi di ambito locale, in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali.

Quanto appena esposto vale anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province Autonome, purché l’applicazione del decreto sia compatibile con i rispettivi statuti (e con le relative norme di attuazione)¹² e, comunque, nelle more dell’adeguamento di questi ultimi alla nuova disciplina pro-concorrenziale contenuta nel d.lgs. n. 201/2022¹³, nel rispetto dell’articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001¹⁴.

Tipologia di servizi oggetto di ricognizione

Nonostante i servizi oggetto di ricognizione siano tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica¹⁵, nelle relazioni oggetto di esame si è riscontrato che diversi servizi non sono stati oggetto di ricognizione poiché ritenuti erroneamente “strumentali” e perciò fuori dal perimetro applicativo del d.lgs. n. 201/2022. Ciò è accaduto, ad esempio, per i servizi di manutenzione delle strade, degli edifici e del verde pubblico, per l’illuminazione pubblica e votiva e per la gestione degli impianti sportivi (c.d. servizi “non a rete”).

In proposito, l’Autorità intende rammentare che si è in presenza di un servizio pubblico locale quando sul territorio l’utenza corrisponde, anche indirettamente, il prezzo per il servizio fornito, mentre si ricade nella categoria dei servizi strumentali quando il beneficio della prestazione si riflette esclusivamente nei confronti dell’ente ed è questo a versare al soggetto affidatario il corrispettivo per i servizi prestati. Detto in altri termini, ricorre l’ipotesi del servizio pubblico locale se la prestazione resa viene fornita per soddisfare in via immediata e diretta le esigenze del singolo utente o della collettività; costituisce, viceversa, servizio strumentale quello le cui prestazioni si svolgono in favore della stazione appaltante.

Occorre altresì precisare che, con particolare riguardo ai servizi pubblici locali non a rete, il Decreto direttoriale n. 639 del 31 agosto 2023 del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, recante *Linee guida e indici di qualità per la regolamentazione dei servizi pubblici locali non a rete*, contiene un elenco meramente esemplificativo dei servizi non a rete, che non può ritenersi esaustivo. Il decreto ha infatti come fine espresso quello di fornire degli indicatori di qualità di tali servizi, per i quali non opera un’autorità di regolazione, e non già di elencare tutti i servizi soggetti a ricognizione.

Si osserva infine che le ricognizioni devono riguardare non soltanto i servizi affidati a società partecipate, direttamente o indirettamente, dagli enti interessati, ma qualunque servizio pubblico locale di rilevanza economica, che sia oggetto di affidamento diretto, *in house*, a società mista o a società terza.

Principali criticità emerse nell’esame delle ricognizioni pubblicate

L’Autorità intende illustrare le principali criticità emerse dall’esame delle ricognizioni adottate dagli enti maggiormente rappresentativi - con popolazione superiore ai 50.000 abitanti - e, in particolare, di quelle aventi a oggetto l’andamento di servizi pubblici locali affidati direttamente o a società *in house*, rivelatesi più problematiche sotto il profilo concorrenziale, con l’auspicio di fornire agli enti in indirizzo alcune indicazioni per garantire una più efficiente gestione di tali servizi, anche in vista dei futuri affidamenti.

L’attività di scrutinio delle ricognizioni pubblicate ha già condotto l’Autorità all’invio di 14 segnalazioni ex articolo 21 della legge n. 287/1990¹⁶ e di numerose lettere monito.

¹² [Cfr. la clausola di salvaguardia contenuta nell’articolo 1, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022, laddove stabilisce che le disposizioni del decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province Autonome “compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”. Conseguentemente, lungi dal poter escludere in radice l’applicabilità del d.lgs. n. 201/2022, attraverso il mero richiamo alla citata clausola di salvaguardia, è necessario che la Regione speciale o la Provincia Autonoma motivi in ordine alla sussistenza di una eventuale incompatibilità del decreto con le competenze ad esse assegnate dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.]

¹³ [La gestione dei servizi pubblici locali, essendo pacificamente ascritta alla materia della “tutela della concorrenza” (cfr., ex multis, Corte costituzionale, sentenza n. 10/2021), rientra nella competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa delle Regioni sulla base del titolo di competenza di cui all’articolo 117, comma 2, lettera e), Cost.. Lo stesso d.lgs. n. 201/2022, come noto, è stato emanato proprio sulla base della delega conferita al Governo con la Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (n. 118/2022, articolo 8) ed è espressamente rivolto ad assicurare “la tutela e la promozione della concorrenza” (articolo 1, comma 3).]

¹⁴ [Anche l’articolo 10 della l. cost. n. 3/2001 contempla una clausola di salvaguardia, prescrivendo che, in attesa di un’opera di revisione organica degli statuti speciali (fino ad ora non avvenuta), i limiti e le competenze assegnate dal Titolo V della Costituzione “si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.]

¹⁵ [La definizione di tali servizi è ricavabile dall’articolo 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 201/2022.]

¹⁶ [Cfr. AS1941 - Comune di Taranto - Ricognizione SPL 2023 del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1942 - Roma Capitale - Ricognizione SPL 2023 del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1943 - Provincia di Imperia - Ricognizione SPL 2023 del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1944 - Comune di Bergamo - Ricognizione SPL 2023 del 13 febbraio 2024, in Bollettino n. 9/2024; AS1947 - Autorità Idrica Pugliese - Ricognizione SPL 2023 del 20 febbraio 2024, in Bollettino n. 10/2024; AS1948 - Provincia di Verona - Ricognizione SPL 2023 del 20 febbraio 2024, in Bollettino n. 10/2024; AS1946 - Comune di Napoli - Ricognizione SPL 2023 del 20 febbraio 2024, in Bollettino n. 10/2024; AS1956 - Comune di Pavia - Ricognizione SPL 2023 del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1952 - ATO 2 Piemonte - Ricognizione SPL 2023 del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1953 - Ente di Governo dell’Ambito della Sardegna - Ricognizione SPL 2023 del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1954 - ATO della Provincia di Varese - Ricognizione SPL 2023 del 27 febbraio 2024, in Bollettino n. 11/2024; AS1955 - Ersi Abruzzo - Ricognizione SPL 2023 del 27

(i) *Ricorrente e significativa carenza di informazioni*

In termini generali, nell'esame delle ricognizioni si è riscontrata una ricorrente e significativa carenza di informazioni relative alla gestione del servizio di volta in volta analizzato e, in particolare, sull'andamento economico-finanziario, sul grado di soddisfazione dell'utenza, sulla qualità contrattuale e tecnica del servizio e, nel complesso, sui risultati effettivamente conseguiti dal gestore¹⁷. Inoltre, gli enti generalmente non hanno dato conto delle azioni programmate per far fronte a eventuali discrepanze tra i risultati raggiunti e gli obiettivi prefissati dalla regolazione settoriale o dal contratto. Appare altresì significativo che soltanto in limitati casi le ricognizioni hanno fornito analisi di *benchmark* in relazione ai costi e/o alla qualità del servizio, così come sono mancati riferimenti agli *standard* e agli indicatori adottati dalle autorità di regolazione (per i servizi a rete) o dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy (per i servizi non a rete). Infine, in alcuni casi, le ricognizioni hanno omesso anche informazioni sulla durata dell'affidamento.

In aggiunta a quanto sopra, nei piani di revisione delle partecipazioni adottati dai Comuni ex articolo 20 del TUSPP (dei quali la ricognizione costituisce un'appendice nel caso di servizi affidati a società *in house*) è stata frequentemente riscontrata la mancata indicazione delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio alle società partecipate *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nelle gestioni, come invece richiesto dall'articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 201/2022.

È fondamentale sottolineare che la carenza del contenuto delle ricognizioni pubblicate rispetto agli elementi richiesti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 in molti casi non ha consentito una compiuta valutazione sull'andamento gestionale del servizio, né in positivo, né in negativo. Questa diffusa mancanza di informazioni è apparsa tanto più preoccupante in relazione a servizi centrali quali il servizio idrico, il servizio di gestione dei rifiuti e il servizio di trasporto pubblico locale, che impattano in maniera decisiva e articolata il vissuto quotidiano dei residenti (e dei non residenti) e, più in generale, l'organizzazione della società in una determinata località.

(ii) *Criticità nella concreta gestione dei servizi*

Dall'esame delle ricognizioni sono emersi diversi elementi di criticità relativi al concreto andamento della gestione dei servizi, che hanno messo in evidenza la stretta correlazione tra le *performance* economiche dei gestori, la qualità del servizio e i costi riversati sugli utenti, dimostrando la sussistenza di una relazione di causa-effetto tra le inefficienze di settore e l'insoddisfazione dell'utenza. In questo contesto, le criticità del gestore sono di sovente risultate accompagnate dalla parallela incapacità dell'ente pubblico affidante di porre tempestivamente in essere le azioni necessarie per la correzione delle disfunzioni, al fine di un riequilibrio della gestione.

In particolare, sono stati rilevati diversi elementi di criticità con riferimento ai seguenti aspetti: l'andamento economico-finanziario della gestione del servizio; il rispetto degli obblighi previsti nel contratto di servizio, tenendo conto anche degli indicatori stabiliti dalla regolazione; i livelli qualitativi raggiunti nell'erogazione dei servizi; i costi a carico dell'utenza; gli oneri e i risultati in capo all'ente affidante.

Con particolare riguardo all'andamento economico-finanziario delle gestioni, le principali criticità sono state riscontrate rispetto ai gestori con esercizi sociali in perdita e situazioni di squilibrio finanziario più o meno consolidate delle gestioni, oltre a risultati operativi negativi direttamente legati all'erogazione del servizio. Tali criticità sono senza dubbio in grado di compromettere la condizione di equilibrio nella gestione dei servizi e possono riflettersi a valle, quali possibili perdite della società affidataria a rivalere sui soci pubblici, oltre che in termini di inefficienze nella gestione delle risorse e aumento dei costi per l'utenza. È noto, peraltro, che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere - secondo quanto stabilito dagli articoli 81 e 97, comma 1, della Costituzione - alla sostenibilità del debito nazionale e all'equilibrio complessivo del sistema, che deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato¹⁸.

Quanto alla qualità contrattuale e tecnica del servizio, le criticità sono emerse sia con riguardo al rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio, sia relativamente agli *standard* e agli indicatori adottati dalle autorità di regolazione per i servizi a rete. La scarsa qualità della gestione - risultante dai dati indicati nelle ricognizioni o dai dati pubblicamente disponibili¹⁹ - si traduce in inefficienze, con ricadute sulla fruibilità e sul costo del servizio per l'utenza.

Ad esempio, con riguardo al servizio idrico integrato, dalle ricognizioni analizzate sono emerse diverse gestioni qualitativamente insufficienti, in quanto non in linea con gli obiettivi di qualità o mancanti dei requisiti in relazione ad alcuni degli indicatori fissati dall'Autorità di Regolazione per energia Reti e Ambiente (di seguito, "ARERA"). In particolare, con riferimento alla qualità tecnica, le maggiori carenze sono state registrate - nell'ordine - in relazione agli indicatori relativi all'adeguatezza della fognatura, alle perdite idriche, alla qualità dell'acqua erogata e dell'acqua depurata, allo smaltimento dei fanghi e alla qualità dei reflui depurati. In diversi casi, sono stati riscontrati livelli di qualità tecnica o contrattuale non sufficienti e le ricognizioni non hanno fornito chiarimenti né informazioni sulle azioni poste in essere o programmate dal gestore per il raggiungimento degli obiettivi di qualità definiti da ARERA.

febbraio 2024, in *Bollettino n. 11/2024*; AS1959 - Provincia di Brescia - Ricognizione SPL 2023 del 5 marzo 2024, in *Bollettino n. 12/2024*; AS1967 - Comune di Palermo - Ricognizione SPL 2023 del 7 maggio 2024, in *Bollettino n. 21/2024*.]

¹⁷ [In alcuni casi non sono stati neanche indicati i soggetti affidatari del servizio o le modalità di affidamento prescelte.]

¹⁸ [Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 6/2019.]

¹⁹ [Cfr., ad esempio, la Relazione n. 38/2024/1/IDR del 6 febbraio 2024 di ARERA sul servizio idrico, o il Rapporto Rifiuti Urbani del 6 febbraio 2024 curato dall'ISPRA sul servizio rifiuti.]

Con riguardo al servizio di gestione dei rifiuti, particolarmente significativi sono invece i dati, a tratti allarmanti, sulla raccolta differenziata. Dalle analisi effettuate, infatti, è emerso che la misura percentuale della raccolta differenziata realizzata nei territori gestiti dalle società oggetto della ricognizione in molti casi - soprattutto nelle Regioni del Sud Italia e nelle Isole - si discosta in negativo dalla media di raccolta differenziata della Regione interessata, delle macro aree geografiche di riferimento, nonché dalla media nazionale (pari, nel 2022, al 65,16%), raggiungendo livelli minimi fino al 15,2%. In alcuni casi, le stesse ricognizioni hanno segnalato ulteriori circostanze di disservizio, in spregio della soddisfazione dell'utenza e del benessere della collettività di riferimento.

Proprio rispetto ai servizi di gestione dei rifiuti, l'Autorità ha riscontrato, per molti affidamenti disposti dai Comuni, la mancata indicazione, nei piani di revisione delle partecipazioni adottati ai sensi dell'articolo 20 del TUSPP, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificassero il mantenimento dell'affidamento del servizio alle società partecipate *in house*.

Si auspica, pertanto, che gli enti interessati si adoperino sollecitamente per far fronte alle numerose inefficienze emerse nella concreta gestione dei servizi affidati.

(iii) Durata eccessiva e non giustificata degli affidamenti

La durata degli affidamenti dei servizi pubblici locali ha rappresentato un elemento particolarmente critico delle ricognizioni esaminate, in quanto è risultata in molti casi eccessiva e non giustificata da specifici investimenti, né quindi dall'esigenza di ammortizzarne i costi. Tali criticità sono state riscontrate soprattutto con riferimento ai servizi non a rete, quali ad esempio le farmacie comunali²⁰ (con durate variabili dai 20 anni fino ai 99 anni), i servizi cimiteriali e le luci votive (da 20 anni a 38 anni), i parcheggi comunali a pagamento (da 10 a 98 anni)²¹, la manutenzione del verde pubblico (da 15 a 32 anni), la gestione degli impianti sportivi (durata generalmente pari a circa 30 anni)²².

A tale riguardo l'Autorità intende osservare che - fermo restando quanto ora previsto dall'articolo 19 del citato d.lgs. n. 201/2022²³ - la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato e consentire all'amministrazione medesima di conseguire i vantaggi di efficienza derivanti da una maggiore alternanza, nel tempo, nella gestione dei servizi pubblici. Anche in caso di affidamenti che richiedono investimenti, la durata non dovrebbe essere superiore al periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti da parte del concessionario e alla equa remunerazione del capitale investito.

È dunque opportuno che le amministrazioni comunali rivedano le modalità di affidamento e gestione dei servizi nei casi di affidamenti storici e di lunga durata²⁴.

(iv) Illegittimo ricorso alle proroghe degli affidamenti

Gli assunti sopra illustrati valgono anche nel caso di proroghe o di rinnovi degli affidamenti dei servizi, molto diffusi soprattutto nel settore del trasporto pubblico locale. Come più volte sottolineato dall'Autorità, infatti, la proroga impedisce il ricorso a gestioni dei servizi pubblici locali maggiormente efficienti, per cui è essenziale che tale strumento sia confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili non altrimenti gestibili, tali cioè da non eccedere le reali esigenze delle amministrazioni, in un'ottica di necessità e proporzionalità, e per favorire un utilizzo efficiente delle risorse pubbliche²⁵.

²⁰ [Le farmacie sono espressamente previste dall'articolo 34, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022.]

²¹ [La lunga durata degli affidamenti relativi alla gestione dei parcheggi comunali a pagamento è stata giustificata da alcuni enti sulla base della legge n. 122/1989 (c.d. "legge Tognoli"), comunque precedente al d.lgs. n. 201/2022 e che consente - solo a determinate condizioni - la concessione a società in house della gestione del servizio per una durata "non superiore a novanta anni".]

²² [Durate eccessivamente lunghe sono emerse anche con riguardo ad ulteriori servizi a non a rete, quali il car sharing e il bike sharing, la manutenzione ordinaria degli impianti e delle strade comunali, la gestione di centri agroalimentari all'ingrosso e dei servizi igienici pubblici.]

²³ [In base a tale norma, fatte salve le discipline di settore, la durata degli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica è fissata dall'ente locale e dagli altri enti competenti in funzione della prestazione richiesta, in misura proporzionata all'entità e alla durata degli investimenti proposti dall'affidatario e comunque in misura non superiore al periodo necessario ad ammortizzare gli investimenti previsti in sede di affidamento e indicati nel contratto di servizio, in conformità alla disciplina europea e nazionale in materia di contratti pubblici. Inoltre, con specifico riferimento al caso di affidamento in house di servizi pubblici locali non a rete, si prevede che la durata dello stesso non possa essere superiore ai cinque anni, fatta salva la possibilità per l'ente affidante di dare conto, nella propria delibera di affidamento, delle ragioni che giustificano una durata superiore al fine di assicurare l'ammortamento degli investimenti previsti nel piano economico finanziario.]

²⁴ [Cfr., a riguardo, Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 aprile 2024 n. 3605.]

²⁵ [Cfr., ex multis, AS1914 - Regione Calabria - Trasporto pubblico locale su gomma del 12 giugno 2023, in Bollettino n. 38/2023; AS1910 - Roma Capitale - Affidamento servizi di trasporto pubblico locale del 23 maggio 2023, in Bollettino n. 35/2023; AS1730 - Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021 del 22 marzo 2021, in Bollettino n. 13/2021; AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali del 20 dicembre 2018, in Bollettino n. 48/2018. In giurisprudenza cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 12 settembre 2023, n. 8292; Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 16 febbraio 2023, n. 1626 e Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 29 maggio 2019, n. 3588. Anche la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle discipline regionali che, non contemplando l'indizione di gare d'appalto, disponevano la proroga o il rinnovo automatico degli affidamenti (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 1/2019 e n. 171/2013).]

Nel senso della non prorogabilità degli affidamenti depono del resto anche il richiamo, contenuto nel citato articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, alla disciplina eurounitaria e nazionale in materia di contratti pubblici, la quale, con riferimento alla durata delle concessioni, prevede espressamente, all'articolo 178, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, un divieto di proroga assoluta per le concessioni affidate senza gara.

In relazione al trasporto pubblico locale, è frequente il ricorso alle proroghe c.d. "emergenziali", consentite, come noto, dal quadro normativo eurounitario attraverso l'applicazione dell'articolo 5, paragrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007 e, negli ultimi anni, anche dalla normativa legata all'emergenza sanitaria da COVID-19.

Nel settore del trasporto pubblico locale, già caratterizzato da lunghe durate degli affidamenti, lo strumento della proroga risulta particolarmente critico dal punto di vista concorrenziale, soprattutto quando il rischio d'interruzione del servizio - che dovrebbe costituire presupposto per l'adozione della proroga emergenziale - sia invocato in maniera meramente strumentale a posticipare l'avvio della gara per il nuovo affidamento. Vi è infatti il pericolo di prolungare nel tempo, ben oltre la durata dei contratti, gestioni inefficienti, mantenendo in vita aziende con situazioni economico-finanziarie compromesse.

(v) *Commistione tra funzioni di regolazione e funzioni di gestione*

Infine, con particolare riguardo al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti, in diversi casi si è registrata una commistione tra le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo, e quelle di gestione dei servizi, in virtù della partecipazione diretta detenuta dall'ente d'ambito nel capitale sociale del soggetto incaricato della gestione del servizio, rispetto alla quale le ricognizioni hanno omesso qualsiasi informazione sulla programmata o comunque futura uscita dalla compagine sociale dell'ente d'ambito.

Come noto, l'articolo 6, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 vieta agli enti di governo dell'ambito o alle autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali di partecipare direttamente o indirettamente ai soggetti incaricati della gestione dei servizi pubblici locali a rete. Tuttavia, l'articolo 33, comma 1, ha aggiunto che, in via transitoria, per non pregiudicare l'attuazione degli impegni del PNRR, tale divieto non si applica alle partecipazioni degli enti di governo dell'ambito dei servizi di gestione dei rifiuti urbani "*in relazione agli affidamenti in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto*"²⁶.

A tale riguardo, l'Autorità ritiene opportuno ricordare agli enti interessati la sussistenza del citato divieto di cui all'articolo 6, comma 2, in ragione sia del fatto che alcune gestioni sono prossime alla scadenza sia, all'opposto, che alcuni affidamenti risultano di durata particolarmente lunga.

Sotto altro profilo, si evidenzia che - sempre con riferimento alle partecipazioni al capitale sociale dei gestori incaricati del servizio idrico e del servizio rifiuti - in alcuni casi è emersa la partecipazione delle Regioni al capitale delle società affidatarie dei servizi. In proposito, l'Autorità ritiene che la Regione, non rappresentando l'ente competente ad affidare il servizio di volta in volta interessato, non possa costituire o partecipare in una società *in house* finalizzata alla sua gestione. Manca, infatti, il requisito di stretta necessità stabilito dall'articolo 4, comma 1, del TUSPP per il perseguimento delle finalità istituzionali della Regione, alla quale è riservato un ruolo prettamente di programmazione ma non di gestione del servizio.

Posto che le previsioni del TUSPP tipizzano obblighi finalizzati anche a prevenire situazioni di rischio per la concorrenza e il libero mercato, ne consegue che la violazione del c.d. vincolo di scopo istituzionale di cui al citato articolo 4, comma 1, del TUSPP, è suscettibile di creare una situazione di pericolo idonea a distorcere le dinamiche di mercato.

In conclusione, l'Autorità auspica che gli enti in indirizzo e i relativi associati tengano conto dei rilievi sopra svolti e si adoperino tempestivamente, anche in vista dei futuri affidamenti, per far sì che i servizi pubblici locali siano gestiti con alti livelli di qualità e alle migliori condizioni economiche, a beneficio degli utenti.

È questa del resto la *ratio* della riforma pro-concorrenziale operata dal d.lgs. n. 201/2022 e, in particolare, dall'articolo 30, che ha stabilito un principio di trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni, proprio al fine di raggiungere e mantenere quegli obiettivi di universalità, qualità e accessibilità dei servizi che sono alla base della stessa ragion d'essere del servizio pubblico.

In particolare, si forniscono le seguenti indicazioni e raccomandazioni:

(i) visto il basso livello di ottemperanza all'obbligo di pubblicazione delle relazioni contenenti le ricognizioni - in particolare da parte dei Comuni del Sud e delle Isole - si ricorda che tutti gli enti di cui all'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022 sono soggetti all'obbligo di tempestiva pubblicazione delle relazioni sui propri siti istituzionali e di contestuale trasmissione all'ANAC;

(ii) anche le Regioni - ivi comprese le Regioni a statuto speciale e le Province Autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con i rispettivi statuti e le norme di attuazione - risultano soggette all'obbligo di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 quando operano quali "*enti competenti*" nella gestione dei servizi di ambito locale, in virtù di norme statali o regionali o di delega da parte degli stessi enti locali;

²⁶ [Cfr. al riguardo i pareri adottati dall'Autorità ex articolo 21-bis legge n. 287/1990: AS1915 - Consorzio di Bacino Alessandrino - gestione servizio di raccolta e trasporto rifiuti del 25 luglio 2023, in Bollettino n. 39/2023; AS1929 - Provincia di Savona - gestione servizio raccolta rifiuti del 6 ottobre 2023, in Bollettino n. 49/2023.]

(iii) le ricognizioni riguardano tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica - necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali - che siano oggetto di affidamento diretto, *in house*, a società mista o a soggetto terzo;

(iv) le ricognizioni devono riportare informazioni complete in merito alla gestione del servizio di volta in volta analizzato e, in particolare, sull'andamento economico-finanziario, sul grado di soddisfazione dell'utenza, sulla qualità contrattuale e tecnica del servizio e, nel complesso, sui risultati effettivamente conseguiti dal gestore. Con particolare riguardo agli affidamenti *in house*, è essenziale che siano indicate le ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione;

(v) gli enti affidanti dovrebbero tempestivamente porre in essere le azioni necessarie per far fronte alle inefficienze di gestione del servizio affidato, anche considerando, soprattutto per le gestioni *in house*, la possibilità di revoca dell'affidamento, laddove non più giustificabile dal punto di vista economico e qualitativo e sulla base degli oneri e dei risultati in capo agli enti medesimi;

(vi) fermo restando quanto ora previsto dall'articolo 19 del d.lgs. n. 201/2022, la durata degli affidamenti dovrebbe essere temporalmente limitata, ispirata a criteri di proporzionalità e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie. Gli enti competenti dovrebbero rivedere le modalità di affidamento e gestione dei servizi nei casi di affidamenti storici e di lunga durata;

(vii) occorre evitare il ricorso a proroghe ingiustificate degli affidamenti, particolarmente diffuse nel settore del trasporto pubblico locale. Lo strumento della proroga dovrebbe essere confinato a situazioni eccezionali ed imprevedibili, non altrimenti gestibili, in un'ottica di necessità e proporzionalità;

(viii) con particolare riguardo al servizio idrico integrato e al servizio di gestione dei rifiuti, è necessario che gli enti si adoperino per risolvere le situazioni di commistione tra funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e quelle di gestione dei servizi.

La presente segnalazione sarà pubblicata sul Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

IL PRESIDENTE
Roberto Rustichelli